

Treball públic amb lògica privada?

Inma Pastor Gosálbez

Professora de sociologia, Departament d'Empresa
Universitat Rovira i Virgili

Resumen: Durante las últimas décadas, un número creciente de países han desarrollado programas de reforma para mejorar el funcionamiento de la Administración pública: son los llamados procesos de modernización administrativa. La dirección de las transformaciones ha sido la de substituir el modelo clásico basado en la burocracia por un nuevo paradigma de gestión pública, el llamado paradigma postburocrático. El artículo expone las características de lo que se ha venido a llamar *nueva gestión pública*, tanto en su expresión más neopresarial como en su vertiente más neopública. En este artículo se mantiene que los procesos modernizadores no son procesos únicamente técnicos, ya que se basan en elecciones que ponen el énfasis en la eficiencia y no en otros valores como la equidad o la solidaridad. El modelo de sociedad que hay detrás de este proceso es el de un Estado-supermercado en el que las organizaciones públicas actúan con la lógica de las empresas privadas, el papel de los ciudadanos es el de consumidores, las formas de control están basadas en la competitividad y el contexto organizativo es el de un conjunto de competidores.

Abstract: In recent decades, an increasing number of countries have developed reform programmes to improve the running of the Public Administration: they are the so-called processes of Administrative Modernization. The aim of the transformations has been to replace the classical model based on bureaucracy by a new paradigm of public administration, the so-called postbureaucratic paradigm. In this paper we discuss the characteristics of what has been termed the New Public Management, both in its most neobusiness expression and its most neopublic aspect. We maintain that the modernizing processes are not only technical, since they are based on choices which emphasize efficiency and not

other values such as equity or solidarity. The model of society behind this process is one of a state- supermarket in which public organizations act with the logic of private companies, the citizens play the role of consumers, control is based on competitiveness and the organizational context is one of a set of competitors.

1. Introducció¹

Una de les transformacions més importants de la nostra societat en els últims cinquanta anys ha estat el gran increment del sector públic i en particular el paper que ha exercit l'Administració pública en els seus diferents nivells. Segons Bañón i Carrillo (1997), l'Administració pública va trobar la seva màxima expansió i legitimació durant l'època d'apogeu de l'Estat del benestar. Segons Villoria (1997), des de la dècada dels anys setanta, amb diferències notables segons els països, l'Estat del benestar ha estat qüestionat. En l'etapa de legitimitat administrativa pels serveis es justificava l'acció pública en el mercat per les fallides d'aquest; ara, en canvi, es rebutja –almenys des dels centres creadors d'opinió– la intervenció pública en el mercat per les fallides públiques que en desvirtuen el funcionament. Es retorna a la concepció liberal de separació entre societat i Estat amb un cert enfrontament que es resol donant prioritat a la llibertat individual i al mercat. Aquesta separació entre societat i Estat té per conseqüència la no-diferenciació de l'Administració pública i les empreses privades pel que respecta a la manera de gestionar i a la competitivitat. És així com es propugna la introducció dels mètodes de gestió privats en el sector públic, per raons d'eficàcia i eficiència. En aquesta perspectiva de cercar més eficàcia i eficiència, la naturalesa de l'Estat i la seva funció social són revisades.

Durant les últimes dècades, un nombre creixent de països de l'OCDE han desenvolupat programes de reforma de gran abast dirigits al sector públic: programes que comportaven la intervenció activa de les autoritats centrals en l'esforç de convertir l'Administració en un instrument de la política dels governs; una política dirigida, segons manifesten els seus defensors, a millorar el servei de l'Administració pública. Aquestes transformacions han afectat, i estan afectant, no solament les estructures estatals, sinó també la relació entre l'Estat i la societat civil.² Aquesta preocupació pel funcionament de l'Estat s'ha

1. L'estudi que ha servit de base per a aquest article ha obtingut, per a la seva realització, una subvenció de la Fundació Jaume Bofill.

2. Exemples significatius van ser les polítiques dels governs de l'època Reagan i Thatcher als EUA i a la Gran Bretanya, respectivament.

estès amb una gran rapidesa pel conjunt de les societats occidentals al llarg de les últimes dècades, de tal manera que la majoria dels països han posat en marxa propostes per transformar els seus sistemes administratius. La direcció de les transformacions ha estat la de substituir el model clàssic basat en la burocràcia,³ considerat ara insuficient davant les noves característiques de la societat, i implantar un nou paradigma de gestió pública, l'anomenat paradigma postburocràtic. Obregón i Vilalta (1994) plantegen, entre d'altres autors i en concret per al cas de l'Administració pública de Catalunya, que les estructures implantades i les tècniques emprades en el sector públic són incapaces de respondre sota criteris d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat a les demandes generades per l'entorn. Consideren que l'exclusivitat del principi de legalitat genera organitzacions ineficaces. El model d'organització burocràtic, segons els autors, és inadequat a les exigències socials. Aquesta fallida estimula l'interès per tècniques de gestió pròpies del sector privat i es concreta dins un marc teòric propi: la direcció i gestió pública.⁴ El model politicoorganitzatiu burocràtic (caracteritzat per la jerarquització, la permanència en el càrrec, la impersonalitat, l'experiència) falla, des d'aquestes anàlisis, perquè limita la legitimitat de la decisió política a l'exercici de la potestat normativa. També falla perquè la seva capacitat organitzativa accentua l'acompliment estricte de la legalitat en detriment d'altres valors.

Tot i que el concepte *burocràcia* es fa servir sovint de manera pejorativa, és important recordar que les burocràcies foren creades a partir del reconeixement que la societat moderna genera unes tasques tan complexes que només poden ésser acomplertes mitjançant la combinació racional i ordenada dels esforços de molts individus. Les burocràcies es basen en la idea que el tot val més que les parts (Richards, 1990, p. 15). El model clàssic d'organització burocràtica de Max Weber, tant en el sector públic com en el privat, implica necessàriament una elaboració detallada de com han d'actuar les persones dins l'organització. L'Administració pública tradicional, associada al concepte de burocràcia, implica un funcionament a partir d'una organització jeràrquica en la qual cada unitat té unes responsabilitats clarament delimitades, amb unes actuacions regulades mitjançant regles escrites i mecanismes de control vertical. En el seu moment, tot i que ara pugui

3. De fet, les crítiques al model clàssic van començar ja en la dècada dels anys trenta i des de llavors s'han reproduït en forma de diferents propostes organitzatives, com ara la teoria moderna de l'organització, l'Administració pública comparada, l'anàlisi de polítiques públiques, la nova gestió pública i d'altres.

4. Dins aquest marc, els autors plantegen la descripció del concepte *direcció i planificació estratègiques* i de les condicions requerides per a la seva implantació.

resultar paradoxal, el model d'organització burocràtic va ésser, segons Ramió (1999), la resposta a les necessitats derivades de la modernitat, una modernitat racionalitzadora que es manifestava en el domini de l'eficiència, la predictibilitat, la calculabilitat i el control tecnològic.

Es poden identificar trets comuns en les transformacions observades en els països desenvolupats: preocupació pel dèficit fiscal, amb les privatitzacions i desregulacions consegüents, recerca de qualitat en la prestació de serveis públics, orientació al ciutadà considerant-lo bàsicament un client, fenòmens de desconcentració funcional o de descentralització territorial, més participació en la gestió dels serveis per part de les organitzacions no-governamentals, etc. És lògic pensar que les actuacions desenvolupades per les diverses administracions seran diferents en funció del tractament i la consideració que es doni a les causes del canvi; així, si les causes del canvi són identificades amb la crisi de l'Estat del benestar i amb la reducció consegüent del dèficit públic, la política de personal coherent amb això serà el neotaylorisme i la reducció de plantilles. Si tanmateix la causa que es tria és la crisi democràtica i la necessitat d'enfortir la participació ciutadana a tots els nivells, la política de personal tractaria d'enfortir la participació dels treballadors en la presa de decisions i la seva implantació. Si, finalment, no es prioritza ni es desenvolupa cap anàlisi, el resultat seria la confusió de polítiques neotayloristes i participatives, de desenvolupament de la formació de treballadors als quals després s'acomiada, etc.

Malgrat la diversitat de propostes aplicades en els diferents països, tots coincideixen a acceptar l'expressió *modernització administrativa* com a marca comuna de referència. De fet, la majoria dels canvis que experimenten avui les administracions públiques, també respecte a les noves polítiques de gestió dels recursos humans, es fan sota el títol «Modernització administrativa» independentment del seu contingut. Aquestes polítiques, segons els plantejaments exposats pels governs que les apliquen, busquen:

- reduir el dèficit de legitimitat de l'Administració i la crisi del monopoli de l'interès general per part del Govern;
- donar resposta al dèficit d'eficiència del sector públic mitjançant polítiques de privatitzacions, desregulació, generació de mercats interns, generació de competència i competitivitat entre empreses públiques o semipúbliques i privades, i també a partir de nous sistemes de comptabilitat i de pressupost;
- construir una administració postburocràtica, és a dir, orientada al client i a la qualitat, que garanteixi l'eficàcia en la prestació de serveis públics, amb polítiques de control de qualitat.

Amb aquest concepte, es pretén analitzar què està passant amb la figura de l'Estat i les seves funcions, amb el seu poder i la seva influència, i amb els efectes que això té en les condicions i l'organització del treball que depèn de l'Estat. De fet, si bé hi ha estudis sobre les transformacions plantejades (direcció estratègica, direcció per objectius, etc.), no passa el mateix amb les repercussions d'aquestes sobre la gestió en el sector públic i l'organització del treball que depèn d'aquest.

Allò que es pretén amb la implantació de polítiques modernitzadores, segons Villoria (1997), és deslliurar l'economia de mercat dels pesos que el sector públic li imposa. Es busca que els països puguin competir en condicions àgils i flexibles tot aconseguint governs i administracions amb més legitimació.⁵ Cal afegir que el procés modernitzador no és un procés tècnic, ja que hi ha una elecció que posa èmfasi en l'eficiència i no en altres valors com l'equitat o la solidaritat. El model de societat que hi ha al darrere d'aquest procés és el d'un Estat-supermercat en el qual les organitzacions públiques actuen amb la lògica de les empreses privades, el paper del ciutadà és el d'un consumidor, les formes de control estan basades en la competitivitat i el context organitzatiu és el d'un conjunt de competidors.

Així, al començament dels anys noranta es comença a parlar d'un nou paradigma de gestió per a les organitzacions públiques a partir de la introducció de tres nous conceptes en la gestió pública: el concepte de qualitat, el de client i el de gestió de qualitat. Aquest paradigma també ha estat identificat com a postburocràtic i té el seu referent polític més destacat en el *National Performance Review*,⁶ promogut pel vicepresident dels EUA, Al Gore. En aquest document es defineixen quatre principis de gestió que han de guiar els programes d'acció a l'Administració pública:

- reduir la paperassa i els tràmits per fer que els funcionaris retin comptes en funció dels resultats obtinguts i no pel compliment de les normes;
- descentralitzar l'autoritat donant més poder als treballadors en la presa de decisions, cosa que requereix insistir en la formació dels treballadors i en la seva implicació;

5. Davant la pregunta «per a qui es modernitza», Villena (1997) apunta que el procés de modernització no aporta millores en les classes baixes, mentre que les classes mitjanes sí que poden, a curt termini, experimentar millores en les condicions de vida, i les elits econòmiques poden veure incrementats els seus beneficis i aconseguir més llibertat d'acció per a les seves estratègies.

6. Aquest document està publicat per l'Instituto Vasco de Administración Pública.

- treballar al cost més baix i augmentar la productivitat mitjançant la inversió en tecnologia i eliminant allò que sigui obsolet;
- buscar la satisfacció del client a través d'una doble via: en primer lloc, cal escoltar els clients i reestructurar els serveis en funció de les necessitats per ells expressades, i en segon lloc, cal introduir dinàmiques de mercat, com ara la competitivitat interna i la possibilitat d'elecció del client, a fi de crear incentius que obliguin els empleats a posar en primer lloc els clients.

D'aquesta manera, al llarg dels anys vuitanta i noranta la gestió pública ha anat recolzant-se en un conjunt de tècniques provinents del sector privat que pretenien modernitzar la gestió fent incidència en la reducció del malbaratament dels recursos, la reducció dels serveis i l'especificació dels objectius per assegurar-se que els recursos són assignats correctament en funció dels problemes existents. És una política global que es pot esquematitzar amb les tres e:⁷ economia, eficiència i eficàcia; política que, en tant que imita els mètodes propis de la gestió privada, molts autors l'han considerada la resposta correcta (Metcalf, 1996). Atès l'imperatiu de limitació de la despesa pública que incideix en la majoria dels països desenvolupats, la reforma administrativa ha començat sovint per canvis en la gestió financera.

2. La nova gestió pública

2.1. L'emergència de la nova gestió pública: context social, econòmic i polític

En els darrers vint-i-cinc anys, han estat nombroses les perspectives teòriques que identifiquen múltiples inadequacions del model tradicional d'organització de l'Administració pública i que proposen canvis en la gestió dins el sector públic. Aquest conjunt de perspectives reformadores es poden denominar amb el títol integrador de *nova gestió pública* (NGP). Sota aquesta denominació s'agrupen models o

7. A la dècada dels anys vuitanta, el vocabulari de l'Administració pública britànica denominava l'economia, l'eficiència i l'eficàcia amb el qualificatiu de «les tres es virutoses (EEE)». A la pràctica sembla que s'ha prestat molta més atenció a les qüestions d'economia i eficiència que a les d'eficàcia. El concepte *economia* fa referència, seguint Pollit (1993), a la «minimització dels recursos, a la relació eficient de recursos i ocupació i a la maximització de l'eficàcia fins al punt en què competeixin els programes de resultats i els d'objectius».

corrents de gestió molt diferents: desregulació, reinvençió del govern, postburocràcia... Es poden agrupar, d'una banda, tots aquells corrents de la nova gestió pública que adopten un enfocament que posa l'èmfasi en l'economia, l'eficiència i l'eficàcia dels aparells públics i que proposen una clientelització dels ciutadans. D'una altra banda, es poden identificar aquells enfocaments que posen l'atenció en la repolitització, la racionalització i el control de l'externalització dels serveis públics, la participació ciutadana i l'ètica en la gestió pública. Les primeres aproximacions són identificades com a corrents neoempresarials i, segons Ramió (1999), representen la major part de la literatura i resulten ésser la font d'inspiració directa d'un nombre d'equips significatiu de moltes administracions. Els segons corrents poden ésser anomenats neopúblics i són clarament minoritaris.

Una lectura especialment crítica amb els enfocaments neoempresarials és aquella que els identifica com a *gerencialisme*. Aquest terme és el que fa servir, fonamentalment, Pollit (1993) per denominar el conjunt de nous supòsits i tècniques que es van generar dins el marc dels processos de modernització i canvi dels sectors públics britànic i nord-americans duts a terme a la dècada dels anys vuitanta i primers anys noranta. Aquesta perspectiva analitza el gerencialisme com un corrent contrari a la prestació de serveis públics, antide-mocràtic i amb una base teòrica qüestionable. Aquests autors conceben la NGP com l'adopció acrítica de les pitjors característiques de la gestió privada, tot ignorant les diferències fonamentals d'aquesta respecte al sector públic. S'argumenta també que la imposició del nou model de gestió està oblidant fins i tot els elements positius del model tradicional, com el servei a l'Estat i els valors ètics.

En aquest estudi mantenim que les pràctiques modernitzadores de l'Administració pública tenen efectes sobre el model d'Estat i sobre el model de societat i que no és possible una visió asèptica dels processos de modernització. Els discursos modernitzadors són, de forma inherent, segons Villoria (1997), polítics i ideològics i la seva construcció és el fruit de la conquesta política des del poder i del control comunicatiu, no de la conquesta científica. Així, doncs, la modernització només es pot entendre dins el marc dels grans canvis polítics i socials que les nostres societats estan vivint. El clima intel·lectual i polític ha estès una imatge de l'Estat com un ens ineficaç, i això ha portat a considerar la reducció del sector públic o a dificultar-ne el funcionament: la impopularitat generalitzada del sector públic facilita la implementació de canvis notables amb pocs costos polítics.

Segons Pollit (1993), en el moment actual, el gerencialisme ja no és simplement un conjunt ampli d'opinions generals que versen únicament sobre possibilitats i justificacions, i és més que una sèrie de

models concrets sobre el funcionament eficient de les organitzacions i els instruments necessaris per aconseguir aquest funcionament: és una ideologia, en el sentit que s'explica més endavant. Existeix un nivell intermedi en la ideologia del gerencialisme que és susceptible de modificar-se i que podria ser objecte de canvis; en aquest nivell disminueix el contingut ideològic i augmenta el contingut tècnic. En aquest terreny és molt difícil la identificació del component ideològic. En principi, els indicadors concrets del funcionament dels serveis públics (per exemple, el temps d'espera per accedir a un llit d'hospital o la relació alumnat-professorat) són relativament neutrals, és a dir, constitueixen simples artefactes tècnics. Per apreciar el seu significat complet, és necessari recórrer a d'altres tècniques complementàries, al model de gestió que els serveix de suport i als supòsits generals sobre el paper desenvolupats per la seva gestió. «[...] la gestión, además de los aspectos técnicos, es un sistema de autoridad que incorpora la política a la ejecución de tareas; y [...] existe una élite social que actúa como un recurso económico y mantiene el sistema de autoridad asociado».⁸

El gerencialisme es planteja com el *costat acceptable* de les línies de pensament que serveixen de base a les noves teories en les qüestions relatives al sector públic. S'ha de tenir en compte que *millorar la gestió* és un judici que sona sobri, neutral, indiscutible i positiu, i això ajuda en els intents per aconseguir consensos. Si es repassa la història més recent del procés d'expansió dels serveis públics, pot afirmar-se que l'argument de la productivitat té una lògica independent dels plantejaments polítics. Amb aquests plantejaments, la millora de la gestió permet la introducció d'algunes regles de comportament del sector privat en el públic. Segons Pollit (1993), amb l'objecte de reforçar el control polític i ajustar els pressupostos es pretén reduir l'autonomia professional, debilitar l'actuació dels sindicats i eradicar les estructures ineficients que tenen el seu origen en la burocràcia. La millora de la gestió és presentada com un instrument políticament neutral, com un conjunt de tècniques que produïrien grans beneficis sense deteriorar les vies normals de relació política i constitucional.

2.2. Les bases teòriques i les característiques de la nova gestió pública

Segons Hughes (1993), es poden identificar dues fonts d'inspiració teòrica: l'economia i la gestió privada. D'una banda, les bases econò-

8. Child (1969), citat per Pollit (1993).

miques del gerencialisme permeten basar-se en les teories més poderoses de les ciències socials. En economia es treballa amb dos supòsits a partir de la teoria de l'elecció racional.⁹ Un és el supòsit de la racionalitat individual, segons la qual es pot assumir que alguns individus prefereixin algunes coses més que d'altres, i el segon és que la racionalitat individual permet elaborar models abstractes de comportament.

D'altra banda, moltes de les transformacions del model gerencial troben els seus antecedents en el sector privat. El sector privat ha flexibilitzat la seva gestió i ha traçat el camí pel qual vol ser seguit pel sector públic: sistemes d'incentius, penalització dels fracassos, mecanismes d'avaluació i millora dels sistemes d'informació. Això s'ha dut a terme a partir de dos pressupòsits bàsics: d'una banda, es considera que la política és un element exogen a la gestió, i, d'altra banda, es considera que els instruments de gestió són veritats universals d'eficàcia contrastada i la condició suficient per a un increment dels resultats. Tanmateix, segons Pollit (1993), el gerencialisme actua com una ideologia. Seguint aquest autor, es pot apuntar que en el concepte de gerencialisme s'agrupen un conjunt de creences i de pràctiques, el nucli de les quals se sustenta en la hipòtesi, molt poques vegades demostrada, que una millor gestió proporciona una efectivitat superior a l'hora de tractar un ampli ventall de problemes econòmics i socials.

Pollit manté la tesi que el gerencialisme és una ideologia entesa com un conjunt de valoracions, opinions o idees sobre l'estat del món i sobre com hauria de ser, i que disposa d'una organització sistemàtica i d'uns límits relatius. La creença en el potencial d'una millor gestió està lligada directament a l'evidència dels bons resultats econòmics obtinguts per algunes corporacions privades durant la darrera meitat del segle. Com a ideologia que és, s'ocupa dels grups i dels pactes socials, i això és veritat en el cas del gerencialisme, ja que en afavorir clarament uns grups causa la marginació o la valoració negativa dels altres. És, també, desenvolupada i mantinguda per determinats grups socials –en concret, es pot apuntar que les ideologies de la gestió han pretès justificar¹⁰ l'autoritat d'un grup (gestors) sobre un altre (treballadors)–, i finalment, com a ideologia, proporciona arguments que serveixen de base a determinades pautes de conducta.

9. Des dels anys setanta, segons diversos autors, els economistes i el pensament econòmic van començar a influir en les accions de govern, però va ésser als anys vuitanta quan els plantejaments de la teoria de l'elecció pública van proporcionar bases teòriques per a l'atac a la burocràcia i van prestar la seva metodologia per al disseny d'unes polítiques públiques basades en el mercat.

10. Pollit (1993) cita PERROW, *Complex organizations: a critical essay*, Londres, Scott, Forsman and Co., 1979.

De manera més concreta, les característiques que permeten identificar aquesta nova perspectiva de gestió (Hughes, 1996) són les següents:

- és un model que dona més -molta- importància als resultats obtinguts i que atorga responsabilitat als gestors;
- manifesta el seu interès per funcionar amb recursos humans, organitzacions i condicions contractuals flexibles;
- els objectius organitzatius i els recursos humans han d'establir-se clarament per poder mesurar-ne l'assoliment mitjançant indicadors;
- és més probable que el personal amb càrrecs de responsabilitat estigui compromès amb el Govern i que no sigui tan neutral com fa poc temps;
- les funcions governamentals estarien més sotmeses als condicionants del mercat a través de diverses fórmules: *contracting out* i d'altres;
- es tendeix a la reducció del nombre de les funcions governamentals mitjançant la privatització.

En un informe del 1991,¹¹ l'OCDE manifesta que els seus membres segueixen dos camins per millorar la producció i la prestació de béns i serveis públics, camins que es poden identificar com a aplicadors en grau elevat de la nova gestió pública. Una de les vies és augmentar el funcionament productiu de les organitzacions públiques a base d'una millora de la gestió dels recursos humans.¹² I és que una idea que s'ha estès entre els responsables polítics i molts estudiosos del funcionament de les organitzacions tant públiques com privades és la importància de potenciar i promoure el factor humà. També en el sector públic, i en concret l'Administració pública, s'ha desenvolupat aquesta reflexió. Segons aquesta visió, els recursos humans han d'ésser considerats els elements que fan possible el canvi del sistema i la introducció d'una nova cultura,¹³ tot donant resposta adequada

11. Citat per Hughes (1996).

12. Aquesta nova gestió inclou: el desenvolupament i reclutament de talents qualificats i la màxima de «pagar segons producció»; involucrar el personal en els processos de presa de decisions i en la gestió de personal; relaxar els controls administratius, però afavorir la imposició d'objectius d'actuació estrictes; usar tecnologies de la informació; millorar el *feedback* amb els clients; emfatitzar la qualitat del servei; concertar les decisions d'oferta amb les de demanda.

13. El problema que, segons molts estudiosos, més dificulta el canvi és l'excessiu èmfasi jurídic que caracteritza la formació dels funcionaris, en detriment d'una formació com a administradors i gestors de recursos que busquen una activitat eficaç i eficient en els procediments i en els resultats.

als interessos socials i a les necessitats dels ciutadans. La mateixa OCDE, des de les seves anàlisis, dóna prioritat a les polítiques de personal o de funció pública com a clau estratègica del desenvolupament econòmic.¹⁴

La segona de les vies propugnades per l'OCDE és la de fer més ús del sector privat, cosa que comporta anar reduint la figura de l'Estat. Això es fa per promoure un sistema públic eficient, competitiu i obert a l'obtenció de recursos, per privatitzar la producció de béns i serveis, per produir internament béns i serveis immediats i per desmantellar monopolis o altres proteccions dels productors. És a dir, es proposa una disminució considerable de l'abast del Govern.

Les reformes dels serveis públics de mitjan anys vuitanta semblen, doncs, seguint Pollit (1993), de tall neotaylorista, com a mínim en dos aspectes importants:

- primer, l'èmfasi que posen en l'economicitat i l'eficiència, en detriment de la resta de valors, que es concreta en la gran importància dels controls per reduir la despesa i augmentar l'estalvi;
- segon, l'escassetat de disposicions encaminades a animar i protegir la figura del funcionari com a persona i l'abundància de normes per incentivar-lo i controlar-lo. Aquí s'enquadra la descentralització de les responsabilitats gestores en un entorn d'objectius perfectament marcats.

3. Les crítiques al gerencialisme (i a la nova gestió pública)

És important apuntar algunes de les crítiques que s'han plantejat al voltant del gerencialisme:

1. El fonament econòmic és una de les crítiques que es fan al pensament gerencialista. Es plantegen dos grans arguments per defensar aquesta postura (Hughes, 1996): d'una banda, la imperfecció de l'economia com a ciència social i, per tant, la seva defectuosa aplicació a l'anàlisi del Govern, i en segon lloc, i malgrat que les ciències econòmiques tenen una certa validesa com a base explicativa del sistema econòmic i del sector privat, el fet que la seva aplicació al Govern i al sector públic està mal concebuda. Des d'aquesta crítica es defensa l'especificitat del sector públic, en el qual no són aplicables les lleis del comportament del consumidor.

14. Informe de l'OCDE, *Politiques de personnel visant l'amélioration de la flexibilité et de la productivité dans l'Administration publique*, citat i traduït per Prats (1987).

2. La base de la segona gran crítica es manté en la defensa que els models de gestió ideats en el sector privat no es poden traslladar de manera mimètica al sector públic. En els models neotayloristes existeixen diversos punts discordants amb la realitat gerencial dels serveis públics:

a) Els representants polítics electes no poden ésser considerats al mateix nivell que un accionista d'una firma empresarial. Fins ara, els models teòrics de l'empresa del sector privat han considerat els polítics uns elements exògens que, malauradament des d'aquest punt de vista, són inevitables.

b) Dins un marc neotaylorista, l'èxit quedava assegurat amb un procés racionalitzador d'un conjunt clar i mútuament compatible d'objectius. A partir d'aquí, aquests es traduïen, teòricament, en una sèrie limitada d'objectius operacionals, i posteriorment les tècniques i la informació gerencials es posaven a disposició de la selecció, la posada en marxa i la monitorització de la major part dels mitjans efectius, amb l'objecte d'assolir els objectius previstos. Tanmateix no és clar que els objectius explícits i perfectament delimitats, les prioritats definides i estables, etc. siguin una característica intrínseca de les organitzacions de servei públic. I és que el procés d'interpretació política és una realitat més complexa que la que consideren els models gerencials.

c) La relació entre oferta de productes i recursos és ambigua en molts serveis públics. Una oferta més gran de serveis, malgrat que tingui lloc a les àrees més demandades pels usuaris (fet que a més a més significaria un consum extra de prestacions), no condueix a un increment dels ingressos canalitzats a aquells mateixos serveis.

d) S'acostuma a treballar amb una hipòtesi molt simplificada del que és un consumidor: el consumidor és un individu que expressa un conjunt de preferències amb l'esperança de veure-les satisfetes. La teoria general del consumidor fracassa en el moment de considerar els trets diferencials dels serveis públics, principalment per dos motius. D'una banda, en els serveis públics, les transaccions són més complexes que l'acte de comprar en un mercat, ja que hi ha serveis públics que solen tenir caràcter obligatori, d'altres que s'ofereixen a consumidors que estan mancats de mitjans econòmics per adquirir-los, i a més a més hi ha casos d'individus que desitgen utilitzar un servei públic però no aconsegueixen l'autorització per fer-ho; en són un exemple les llistes d'espera. D'altra banda, els usuaris són també ciutadans, però en realitat el liberalisme (com a ideologia de fons de moltes de les perspectives que defensen la crisi del model burocràtic) no té una noció determinada de ciutadà i per això té grans dificultats

per digerir el concepte de ciutadania. En la perspectiva dels economistes de l'elecció pública i en l'hostilitat neoliberal al pluralisme i a la major part de les formes d'acció política, hi ha un denominador comú, l'individualisme. Això permet aclarir per què aquest plantejament filosòfic posa primer el concepte *consumidor* que el de *ciudadà*. El consumidor és un individu que tria racionalment, mentre que el ciutadà és una categoria que només existeix dins un conjunt de drets i deures que deriven d'un cos polític ampli. Els ciutadans són els titulars dels drets i obligacions en un Estat concret. Segons Pollit (1993), la lluita desenvolupada no tenia per objectiu obtenir uns drets basats únicament en l'eficiència o en l'eficàcia, sinó més aviat basats en la justícia, la representativitat, la participació i la igualtat d'oportunitats. I aquests són realment els drets que molts ciutadans volen veure incorporats a l'organització dels serveis públics.

3. La situació del model tradicional de burocràcia weberiana es caracteritzava per la neutralitat i l'administració no partidista. Tanmateix des de la NGP es defensa la tendència a seleccionar els responsables executius dels departaments en funció de la sintonia amb els seus objectius polítics. Aquesta possible tornada a la no separació entre política i Administració donaria lloc a una situació de *spoils system* en què la corrupció podria generalitzar-se.

4. Amb voluntat de crítica política, Pollit (1993) identifica els grups que s'han beneficiat dels plantejaments gerencialistes. Aquests serien, fonamentalment, els especialistes en temes gerencials, les empreses de contractes que actuen en els serveis públics, les escoles empresarials i centres educatius que han realitzat cursos de formació gerencials, les firmes de comptabilitat que s'han especialitzat en auditories a agències públiques, les associacions de funcionaris i empresaris privats que han defensat els nous plantejaments gerencials en els processos de reestructuració. Finalment, i seguint Bourdieu (1999), es pot identificar també aquells funcionaris que continuen¹⁵ la seva carrera professional en una empresa privada tot beneficiant-se de la informació adquirida durant el seu treball en l'àmbit públic.

5. Altres crítiques plantejades afirmen que el gerencialisme representa el reviu de la gestió científica de Taylor. Aquest enfocament és molt significatiu perquè, realment, només en molt comptades ocasions les tres e es mouen en la mateixa direcció. Així, grans dosis d'economicitat poden reduir les d'eficàcia (és el cas d'una reducció de personal que causa la incapacitat del servei per atendre el públic en

15. Bourdieu es refereix a *pantouflage* i el qualifica de traïció.

un termini de temps determinat) i també les d'eficiència (és el cas del retard en la compra de material informàtic que allarga la vida d'equips obsolets i ineficients en termes relatius). De la mateixa manera, una recerca excessiva de l'eficiència pot dur a terme una reducció de l'eficàcia (per exemple, si s'augmenta la mida de les classes s'obtindria una menor eficàcia educativa i una dificultat més gran dels professors en haver de resoldre una inacabable llista d'incidències escolars). Finalment, un augment de l'eficiència pot anar en contra de l'economicitat. Aquesta relació pot constatar-se, a mitjan anys vuitanta, en els hospitals de la Seguretat Social britànica, que van augmentar l'eficiència (més pacients atesos amb menys cost per pacient), i, de passada, van incrementar els costos totals a mesura que creixia el nombre de pacients consultats.

4. Conclusions

Des de la nostra anàlisi, la majoria de les propostes de la nova gestió pública es corresponen amb l'esperit de *temps i animació* expressat en el taylorisme, és a dir, una gran preocupació pels fets immediats, concrets i controlables que afecten la pròpia organització i un gran desinterès pels conceptes generals de justícia, igualtat o utilitat social de la producció pública. Per descomptat, aquest esperit també està d'acord amb l'escepticisme neoliberal en els conceptes de justícia social o qualsevol altre valor col·lectiu i d'experiència subjectiva de l'individu. L'Administració pública està, d'aquesta manera, immersa en un procés de neotaylorisme o empresarització guiat pels conceptes d'economicitat, eficiència i eficàcia. Altres valors, com ara la imparcialitat, la justícia, la representativitat o la participació, només són tractats com a restriccions de la productivitat.

En aquestes polítiques es fa més incidència en els canvis gerencials globals del control del personal que en el seu desenvolupament, es presta més atenció als instruments de mesura que als de promoció i es dona més importància als aspectes monetaris que als relacionats amb la direcció i la participació dels treballadors. En l'Administració pública catalana es pot diferenciar en dos grups la realitat de les polítiques de gestió pública. Amb relació a la introducció de conceptes com democratització, client, consumidor... fem la hipòtesi que s'ha introduït com a discurs vigent i com a *filosofia* de gestió, però és difícil trobar indicadors que mostrin que aquests conceptes s'han convertit en pràctica real. Contràriament, els conceptes de competència, subcontractació i privatització sí que han entrat a formar part de la realitat de l'Administració catalana, i cada cop amb més

presència. I és que el procés de modernització administrativa s'ha impulsat des de mesures que han prioritzat polítiques com la reducció de la despesa i del personal i la moderació salarial del personal funcionari, i s'han potenciat les estratègies de subcontractació, privatització i flexibilitat contractual. D'altra banda, fem la hipòtesi que s'han descuidat altres línies de modernització administrativa, algunes fins i tot recomanades per l'OCDE, com ara l'increment de la participació, el desenvolupament de polítiques formatives i la posada en marxa de mecanismes de cogestió.

Els canvis impulsats des dels processos de modernització no han afectat només un conjunt de tècniques més o menys noves o originals que, en la seva majoria, s'han exportat del sector privat al públic. Aquests canvis, tot i ser importants, no són, segons Peter (1996), els definitoris de l'etapa actual. Allò que caracteritza aquesta etapa, i la diferència amb etapes anteriors, és que les transformacions fetes, i les que es troben encara en curs, estan generant un nou tipus d'Estat, l'Estat *buidat*. En aquesta reforma de l'Estat en la direcció de buidar-lo de contingut i de consolidar la figura de l'Estat buidat davant la figura de l'Estat del benestar, es poden diferenciar tres dimensions o nivells. Cada dimensió segueix un procés en part independent que fa que no tots els països es trobin en la mateixa situació respecte a aquests canvis, tot i que tots coincideixen en el procés de transformacions. Els tres nivells que es poden diferenciar són: d'una banda, el que està relacionat amb la legitimitat de l'Estat; d'altra banda, el que afecta la prestació de serveis, i finalment, el que té a veure amb el rol del empleats públics. Pel que fa a la primera dimensió, es pot dir que estem assistint a una aparent pèrdua de legitimitat de l'acció pública i que aquesta requereix una reconceptualització de la naturalesa i el paper de l'Administració pública. Quant a la segona dimensió, amb el terme *buidat* es fa referència al fet que molts dels programes d'acció social i de prestació de serveis s'han situat al marge de la provisió directa de l'Estat. Els termes *privatització* i *desregulació* han estat la bandera dels anys vuitanta per a la reforma del sector públic i han continuat essent importants als anys noranta. Pel que fa al rol dels treballadors públics, la majoria dels governs han plantejat diverses fórmules per reduir la participació directa dels treballadors públics en la prestació de serveis mentre aparenten mantenir el control sobre l'economia i la societat.

Bibliografía

- BAÑÓN, R. (1997). «Los enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales». A: BAÑÓN, R.; CARRILLO, E. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- BAZAGA, I. (1997). «El planteamiento estratégico en el ámbito público». A: BAÑÓN, R.; CARRILLO, E. *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- BELTRÁN, M. (1977). *La élite burocrática española*. Madrid: Juan March; Ariel.
- (1985). Los funcionarios ante la reforma de la Administración. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1986) *La construcción administrativa de la realidad social*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BOURDIEU, P. (1999). *Contrafocs. Reflexions útils per resistir a la invasió neoliberal*. Barcelona: Edicions 62.
- CASTILLO BLANCO, F. (1995). «Las políticas de recursos humanos en las Administraciones Públicas». A: RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- CROIZIER, M. (1970). «Condiciones sociológicas del empleo de métodos más racionales en la Administración». *Documentación Administrativa*, núm. 144.
- DELGADO MORALES, J. F. (1995). «Los procesos de desarrollo y cambio en las administraciones públicas», A: RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (1995).
- FUDGE, C. (1992). «Alguns aspectes sobre la flexibilitat». A: OCDE (1990).
- GUNN, L. «Perspectivas en gestión pública». A: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- HUGHES, O. E. (1996) «La Nueva Gestión Pública». A: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- INAP (1990). Estudio DELPHI. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración pública. Madrid: INAP.
- «Informe del National Performance Review Vicepresidente Al Gore» (1993). A: *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- MAP (1989). *Reflexiones para la modernización de la Administración*. Madrid: MAP.
- (1991). *La modernización de la Administración del Estado: Planes de formación del INAP*. Madrid: INAP-MAP.
- (1992). *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*. Madrid: MAP.
- MARTÍNEZ, A. (1996). *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*. Madrid: Tecnos.
- MAYNTZ, R. «Sociología de la Administración pública». A: RAMÍO, C.; BALLART, X. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP.

- (1996) «Gestión pública: de la imitación a la innovación» A: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- NIETO, A. (1984). *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- OCDE (1987). *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- (1990). *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- PRATS, J. (1987) «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas». *Documentación Administrativa*, núm. 210-211.
- PRATS CATALÀ, J. (1993). «Derecho y management en las Administraciones públicas». *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 26.
- POLLIT, C. (1993). *El «gerencialismo» y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMÍO, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración pública*. Barcelona: Tecnos.
- RICHARDS, S. (1992). «Flexibilitat en la gestió de personal: algunes comparacions entre el sector públic i el privat». A: OCDE. *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1990.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (1995). *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- SALVADOR, M. (1997). *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- STEWART, J.; RANSON, S. «La gestión en el ámbito público». A: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- VILLORIA, M. (1997). «Modernización administrativa y gobierno postburocrático». A: BAÑÓN, R.; CARRILLO, E. *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.